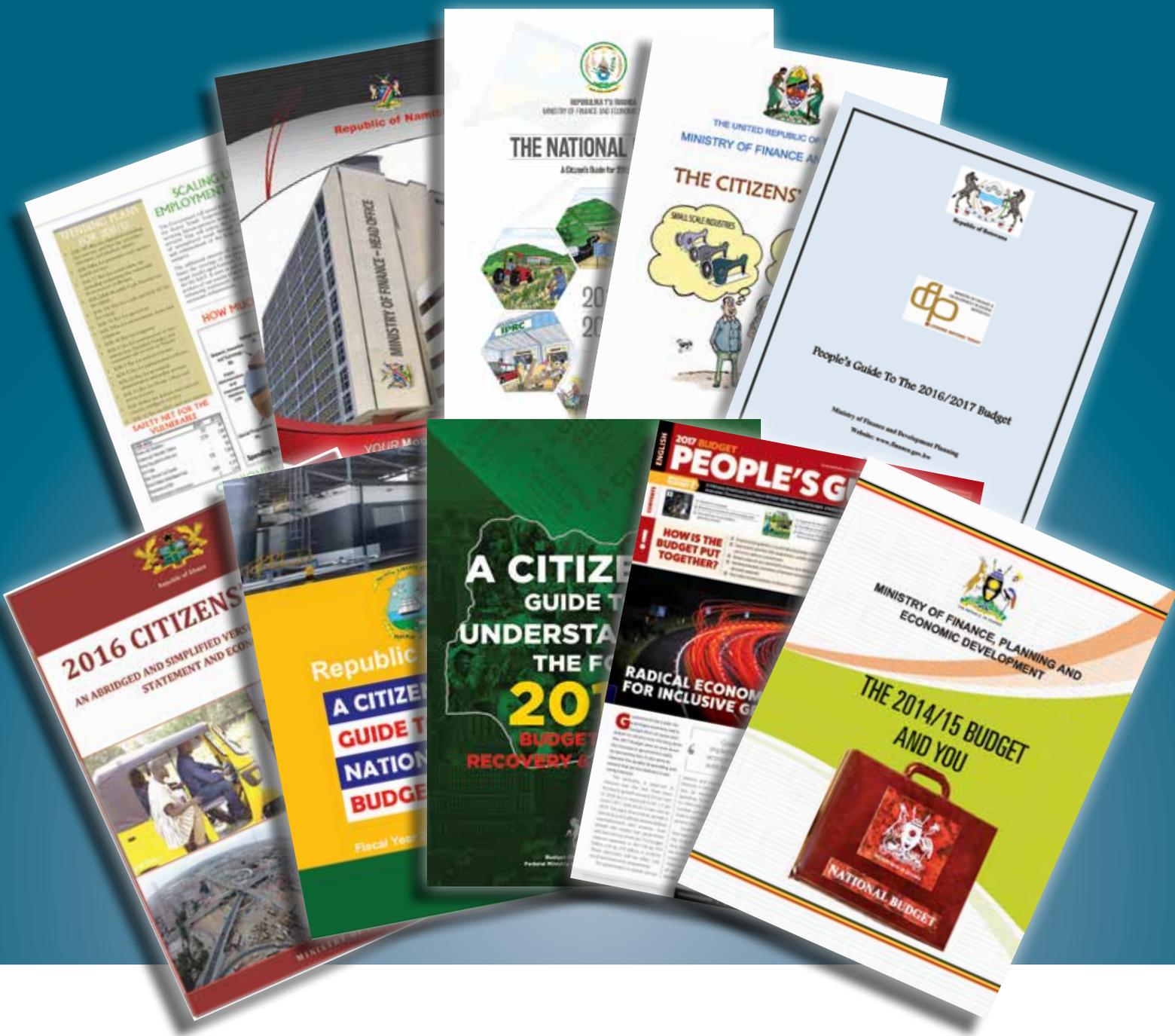


# Uma análise dos orçamentos cidadão em dez países africanos



CABRI 

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR



# Uma análise dos orçamentos cidadão em dez países africanos



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Para mais informação sobre a CABRI, ou para obter cópias desta publicação, queira contactar:

Secretariado da CABRI, Cnr John Vorster & Nellmapius Drive, Centurion, 0062, South Africa

Telefone: +27 (0)12 492 0022

Email: [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org)

[www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)

Edição de cópia por Laurie Rose-Innes

Produção por COMPRESS.dsl | [www.compressdsl.com](http://www.compressdsl.com)

Esta publicação foi financiada em parte pelo Secretariado de Estado Suíço para os Assuntos Económicos. As constatações e conclusões não representam necessariamente as suas posições ou políticas.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland

**Swiss Cooperation Office in South Africa**

# Índice

Acrónimos e abreviaturas	ii
<b>Introdução</b>	<b>1</b>
1. Assegurar uma maior acessibilidade dos orçamentos: qual a importância dos orçamentos cidadão?	2
2. O que contêm os orçamentos cidadão e como está a informação apresentada?	5
3. Estudos de caso	12
Nigéria	12
África do Sul	14
Tanzânia	16
4. Observações finais	18
Anexo 1: Metodologia	20

## Tabelas e figuras

### Tabelas

Tabela 1: Aspectos dos OC objecto de análise	4
Tabela A1: Aspectos e conteúdos analisados	21
Tabela A2: OC analisados por país e por ano	22

### Figuras

Figura 1: Conteúdo dos OC analisados, por país	5
Figura 2: Informações incluídas na introdução dos OC	6
Figura 3: Informações sobre receitas incluídas nos OC	7
Figura 4: Informação sobre a despesa incluída nos OC	9
Figura 5: Informação sobre a dívida incluída nos OC	9
Figura 6: Outras informações relevantes incluídas nos OC	10
Figura 7: Tendências em relação aos formatos usados nos OC	11

## Acrónimos e abreviaturas

BoF ( <i>Budget Office of the Federation</i> )	Gabinete do Orçamento da Federação
BOP ( <i>Budget Outreach Programme</i> )	Programa de divulgação do orçamento
CABRI	Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África
GFP	Gestão das finanças públicas
MdF	Ministério das Finanças
MoBNP ( <i>Ministry of Budget and National Planning</i> )	Ministério Federal do Orçamento da Planificação Nacional
OBI ( <i>Open Budget Index</i> )	Índice de Orçamento Aberto
OC	Orçamento cidadão
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
OSC	Organização da Sociedade Civil
UAF	Unidade de Análise Fiscal

## Introdução

A Iniciativa Colaborativa de Reforma Orçamental em África (CABRI) trabalha com ministérios das finanças e do orçamento em África no sentido de desenvolver e implementar iniciativas de reforma que viabilizem melhores sistemas de gestão das finanças públicas (GFP). Promovemos a aprendizagem e o intercâmbio entre pares, e aplicamos abordagens centradas em problemas e iterativas para resolver desafios específicos ao contexto. A transparência, a prestação de contas e a participação na GFP são fundamentais para os países alcançarem: melhores resultados macro-orçamentais; uma governação mais forte e menos corrupção; orçamentos e dotações orçamentais mais legítimos; e serviços mais eficazes.

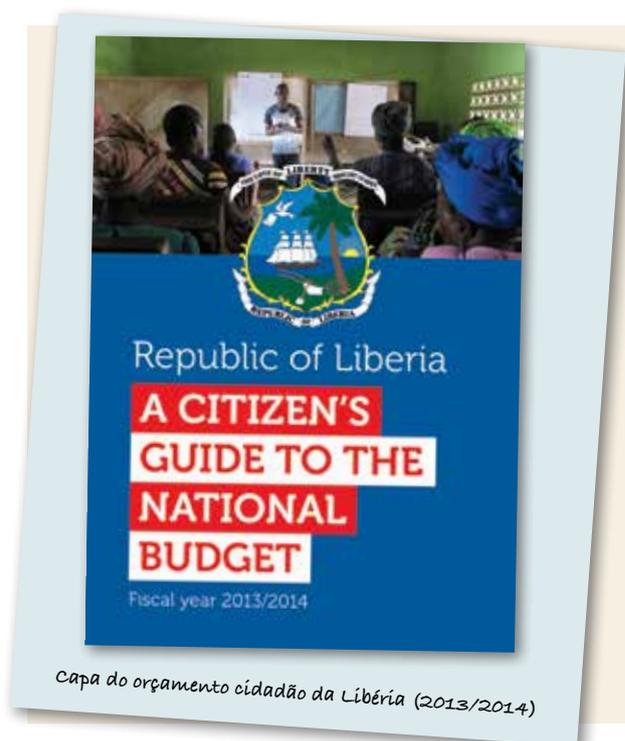
A relação entre a transparência orçamental e melhores resultados orçamentais, embora bem conhecida, não é um facto adquirido: para muitos países, uma maior transparência orçamental não resulta automaticamente em níveis mais elevados de responsabilização.

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto da *International Budget Partnership* avalia oito documentos orçamentais-chave de um pouco mais de 100 governos do mundo. Estes documentos orçamentais dão a conhecer ao público as prioridades de desenvolvimento dos seus governos, assim como outras decisões de carácter orçamental. O Orçamento Cidadão (OC) é um desses documentos importantes que permite aos cidadãos conhecerem com facilidade como o governo prevê obter e gastar os recursos, bem como os critérios para a afectação dos mesmos. O OC é um instrumento robusto que permite aos governos facultar informações sobre o orçamento à maioria dos seus cidadãos e, assim, sensibilizá-los sobre a importância do orçamento. Este documento destina-se a transpor a lacuna entre a simples publicação de informação orçamental (transparência) e a transmissão da informação sobre o orçamento em linguagem simples compreendida pela maioria das pessoas (acessibilidade).

São analisados os conteúdos e os formatos dos OC em dez países africanos entre 2010 e 2016. Foi ainda analisado como três países africanos formulam, publicam e divulgam os seus OC. Neste contexto, a análise é dividida em quatro partes. A primeira parte explica a importância dos OC e as características de um bom OC. A segunda secção analisa os conteúdos e os

formatos dos OC produzidos por dez países africanos durante o período 2010-2016. A terceira secção contém três estudos de caso baseados em entrevistas realizadas com técnicos dos ministérios das finanças da Nigéria, da África do Sul e da Tanzânia. Em relação a cada país, fazemos uma breve apresentação do respectivo OC, uma descrição dos processos de produção, publicação e disseminação e, em seguida, algumas recomendações e lições colhidas das experiências que podem ser úteis para os governos africanos que desejem começar a produzir um OC. A última secção tece algumas observações finais e recomendações para quem pretenda produzir um OC pela primeira vez ou os melhorar seus OC.

Importa assinalar que esta análise não se trata de um guia ou manual para produzir um OC, mas representa uma tentativa de compreender as principais tendências e características de algumas experiências africanas no âmbito da produção de OC para promover a aprendizagem entre pares.



Capa do orçamento cidadão da Libéria (2013/2014)

# 1. Assegurar uma maior acessibilidade dos orçamentos: qual a importância dos orçamentos cidadão?

Um OC tem como propósito resumir e explicar informações básicas sobre o orçamento e apresentar essas informações num formato acessível ao aplicar linguagem simples e clara.<sup>1</sup> Essencialmente, visa explicar a um público mais amplo os principais objectivos, a importância e os elementos do orçamento, ao aplicar terminologia não técnica. Partindo do princípio que os cidadãos não têm grandes conhecimentos em matéria do orçamento, o OC deve servir de ponto de partida para o público perceber a importância do orçamento nas suas vidas e, ao mesmo tempo, servir de instrumento didáctico para os cidadãos aprenderem a ler e consultar o orçamento.

Além de servirem os propósitos de apropriação, acompanhamento e tomada de decisões, os documentos orçamentais também servem para manter os cidadãos informados. Os OC devem facultar a informação relativa ao orçamento em linguagem acessível e num formato que permita o acesso por parte de um público mais vasto.

A produção de um OC pelo governo assume grande relevância pois permite aos cidadãos conhecer melhor o orçamento. No caso dos cidadãos, o OC resume informações frequentemente complexas e fragmentadas num único documento sintetizado que permite aos cidadãos adquirir uma visão geral do processo orçamental e dos principais elementos que constituem o orçamento relativamente a um determinado exercício, e entender os desafios e as oportunidades mais relevantes que o governo prevê enfrentar durante a execução do orçamento. Igualmente, o OC é também uma ferramenta útil para transpor documentos que são produzidos com linguagem altamente técnica e especializada em linguagem clara e simples que permita ao cidadão a entender a complexidade das decisões orçamentais. Uma vantagem adicional da publicação de um OC é que se trata de um documento que responde às necessidades e interesses específicos das pessoas.

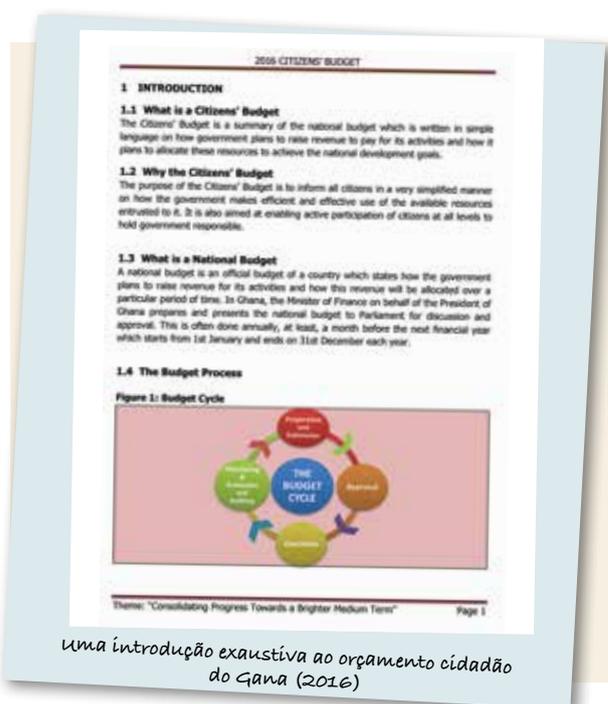
Da perspectiva do governo, o OC reveste-se de grande utilidade para comunicar as prioridades da política orçamental, bem como todas as oportunidades e desafios que o governo poderá vir a enfrentar ao executar o orçamento. Como tal, o OC é também

1 International Budget Partnership, *The power of making it simple: A government guide to developing citizens budgets*, 2012. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>

uma ferramenta perfeita para explicar o contexto macroeconómico e todos os obstáculos de carácter legal ou prático com que o governo poderá vir a deparar-se ao longo do processo orçamental. Os governos preparam orçamentos porque os recursos são limitados e têm de definir as necessidades prioritárias que devem ser atendidas no decurso de um exercício; um OC pode transmitir esta mensagem de forma clara. O OC oferece uma oportunidade única para promover a participação pública e iniciar um diálogo mais esclarecido com a sociedade civil. A médio prazo, o OC aprofunda o processo democrático e a responsabilização e aumenta a credibilidade do governo perante as partes interessadas nacionais e internacionais.

Para que tenha a máxima utilidade, um OC deve debruçar-se sobre seis componentes essenciais:

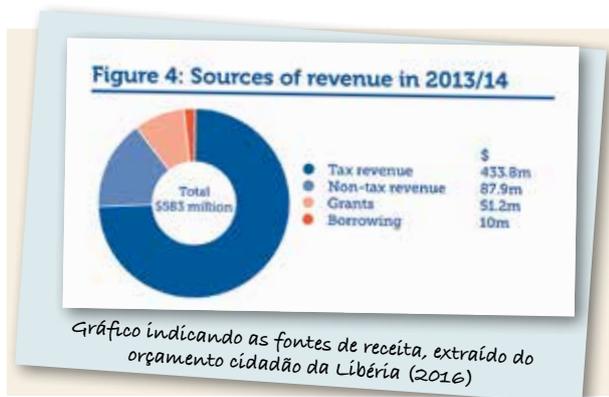
1. *Primeiro componente: introdução e conceitos básicos.* O OC deve começar com uma breve introdução sobre o que é um OC, o objectivo principal do mesmo, uma breve definição de um “orçamento” e qualquer outra informação



Uma introdução exaustiva ao orçamento cidadão do Gana (2016)

que ajude o leitor a conhecer melhor e compreender o orçamento e o seu respectivo processo.

2. *Segundo componente receita.* “Receita” refere-se a todos os recursos que o Estado tem ao seu dispor para fornecer bens e serviços, implementar políticas públicas e realizar as suas actividades. Uma vez que as alocações aos sectores e actividades serão determinadas em função do total da receita, é importante que o OC inclua uma breve definição do que constitui uma “receita”. Convém ainda enunciar as principais fontes de receita e a importância dessas fontes. Por exemplo, a receita fiscal depende do que as pessoas fazem no quotidiano (compra de bens, obtenção de rendimentos, etc.). Assim, essa fonte de receita está directamente associada à economia do país. A ajuda externa deve também ser incluída para explicar a importância da mesma e as implicações para o orçamento em geral.

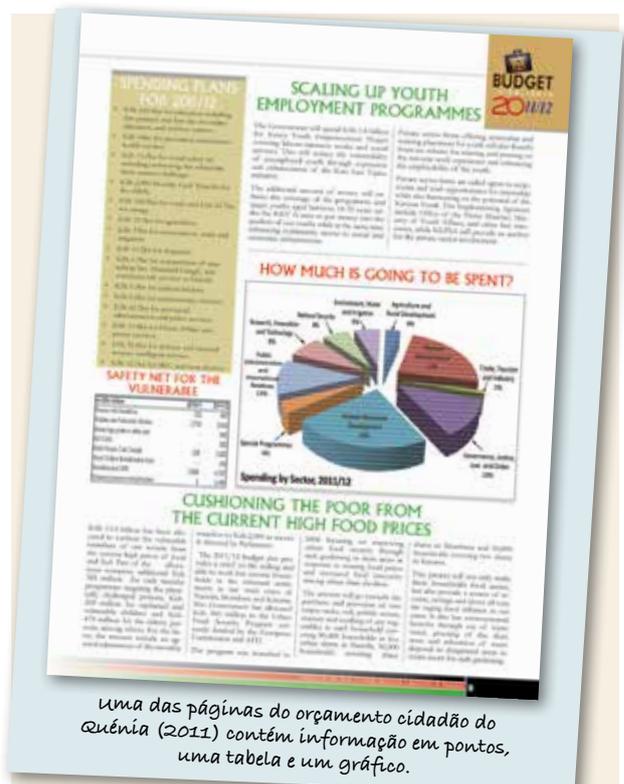


3. *Terceiro componente: despesa.* Normalmente, a afectação de recursos públicos é precedida por um processo de planeamento que tem como objectivo definir e implementar políticas públicas que respondam às necessidades mais prementes de um país e que permitam ao Estado alcançar as suas prioridades. Para que os cidadãos compreendam a complexidade da forma como a dotação de recursos é feita, o OC deve explicar o que é uma “despesa”, expor as prioridades da política orçamental para o exercício, apresentar as três principais classificações de despesas (quem gasta, em quê e para que propósitos) e fornecer uma perspectiva geral das dotações aos sectores mais relevantes: saúde, educação, infra-estruturas, e outros. Uma boa prática na produção de um OC passa por aplicar exemplos comparativos para que as pessoas possam avaliar se as dotações são apropriadas ou não.
4. *Quarto componente: dívida.* Outro aspecto importante do orçamento são os empréstimos que o Estado pretende contrair. Este elemento reveste-se de importância porque é possível que o reembolso da dívida associada a determinados recursos esteja subordinado a condições passíveis de afectar a quantidade de recursos disponíveis no futuro. É importante que os cidadãos saibam como a dívida é constituída, as condições e circunstâncias do seu



reembolso, e como os recursos obtidos na modalidade de empréstimos serão aplicados.

5. *Quinto componente: outras informações importantes.* Um OC não é apenas um documento que expõe a despesa e a dívida, mas também serve de instrumento de comunicação muito útil para o Estado dar a conhecer aos cidadãos as informações mais pertinentes a respeito do orçamento. Por exemplo, o OC pode incluir informações sobre as dotações aos governos locais, destaques a respeito da despesa, prioridades da política orçamental, oportunidades de participação pública, entre outras.
6. *Sexto componente: formato.* Um outro aspecto muito relevante de um OC é o formato, a linguagem e os apoios visuais que o documento aplica para explicar a complexidade do processo orçamental, a terminologia do orçamento, os valores da receita e da despesa, e como o governo prevê aplicar os recursos públicos. Os apoios visuais e a linguagem



simples são recursos importantes que os governos podem aplicar para ajudar os cidadãos a entender a terminologia complexa com maior facilidade.

A primeira parte desta análise explora em que medida dez países africanos integraram estes seis aspectos nos seus próprios OC. A CABRI realizou uma análise documental de 39 OC de dez países africanos, abrangendo o período 2010 a 2016:

Botswana, Gana, Quênia, Libéria, Nigéria, Ruanda, África do Sul, Tanzânia e Uganda

A CABRI escolheu esses países porque produziram OC de forma bastante sistemática desde 2010, o que permitiu reunir uma amostra suficiente para estudar as tendências.<sup>2</sup> Com base na literatura internacional sobre o conteúdo e o formato dos documentos orçamentais e, em particular, dos OC<sup>3</sup>, a CABRI desenvolveu uma metodologia para analisar os conteúdos e formatos dos 39 OC. A metodologia fundamenta-se em seis elementos que devem figurar num bom OC para tornar a informação orçamental mais acessível ao público em geral.

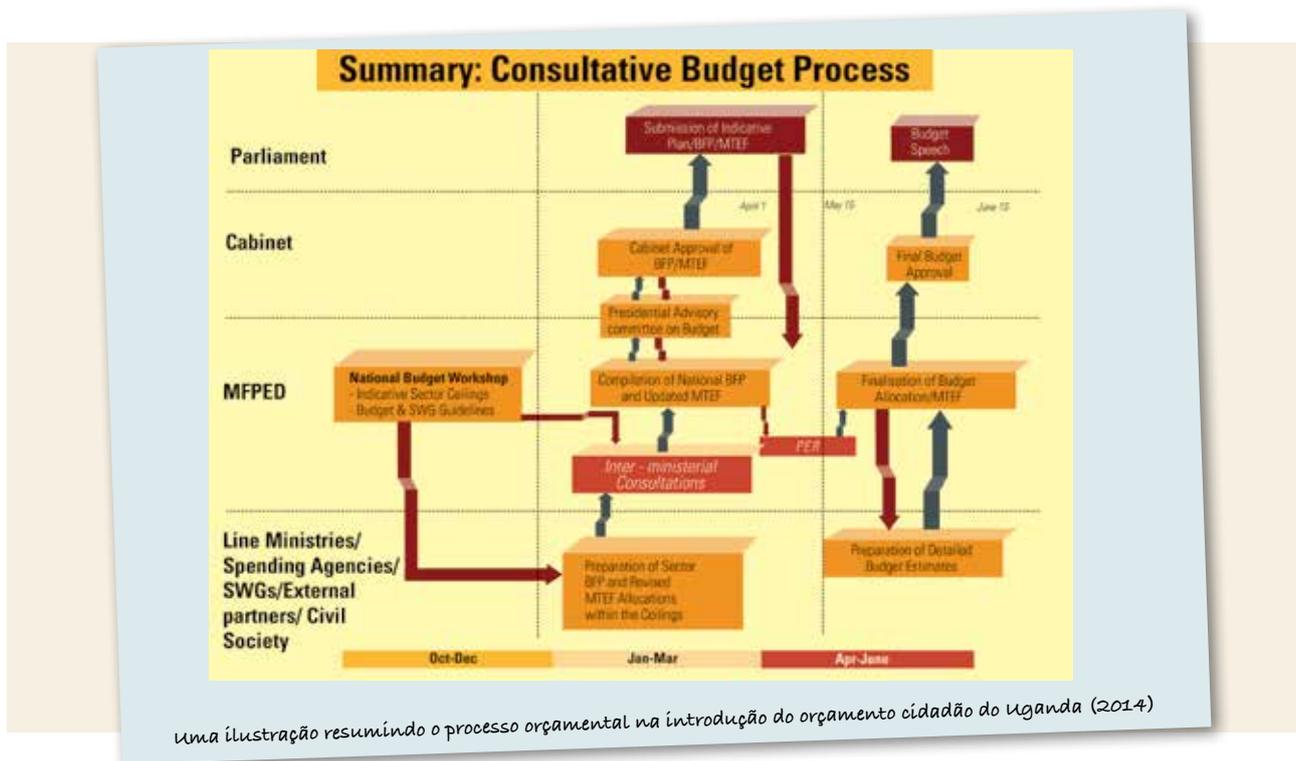
2 Como parte da metodologia, a CABRI também realizou uma busca pelo Google para encontrar estes documentos e completámos a nossa amostra com OC que não conseguimos localizar na Internet, mas que estavam disponíveis no repositório de documentos orçamentais da CABRI (lançado em 2016), disponíveis na secção “Orçamentos em África” do sítio web da CABRI.

3 Fundo Monetário Internacional, *Código de Transparência Fiscal*. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/ft-codep.pdf>; Banco Mundial, *Guidance note on citizen's budgets*. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/4348035-1352736698664/Guidance\\_Note\\_Citizen\\_Budget.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/4348035-1352736698664/Guidance_Note_Citizen_Budget.pdf); Petrie M & Shields J, *Producing a citizen's guide to the budget: Why, what and how? OECD Journal on Budgeting*, 2010/2. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/48170438.pdf>; *The Global Initiative on Fiscal Transparency, High-level principles on fiscal transparency, participation and accountability*. Disponível em: <http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-ENG.pdf>.

Estes seis componentes foram desagregados em 27 elementos específicos de conteúdo, conforme ilustrado na Tabela 1. O Anexo 1 contém uma explicação detalhada da metodologia.

Tabela 1: Aspectos dos OC objecto de análise

Componente	Conteúdo	Número de perguntas
<i>Introdução e conceitos básicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Propósitos e objectivos do OC</li> <li>Definição e objectivos de um orçamento</li> <li>Pressupostos macroeconómicos</li> <li>Processo orçamental e enquadramento jurídico</li> </ul>	5
<i>Receita</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definição de receita</li> <li>Fontes principais de receita</li> </ul>	3
<i>Despesa</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definição de despesa</li> <li>Três principais classificações de despesa</li> <li>Percentagem das dotações orçamentais consagradas aos sectores mais pertinentes</li> </ul>	7
<i>Dívida</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informação importante sobre os empréstimos e o endividamento</li> <li>Explicação de como a dívida vai ser aplicada</li> </ul>	2
<i>Outras informações importantes</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prioridades de política orçamental</li> <li>Dotações aos governos subnacionais</li> <li>Outras fontes de informação</li> </ul>	3
<i>Formato</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Linguagem não técnica</li> <li>Estrutura</li> <li>Comprimento</li> <li>Processo de consulta</li> <li>Apoios visuais</li> <li>Destinado a vários públicos</li> </ul>	7



uma ilustração resumindo o processo orçamental na introdução do orçamento cidadão do Uganda (2014)

## 2. O que contêm os orçamentos cidadão e como está a informação apresentada?

Esta secção apresenta os resultados da análise dos 39 OC publicados pelos dez países africanos incluídos neste estudo em relação aos seis componentes. Também contém informações acerca de cada um dos dez países incluídos nas amostras.

A produção dos OC nestes dez países africanos revela algumas tendências importantes. A Figura 1 contém os resultados gerais da nossa análise por ano e por país. Cada barra representa um dos 39 OC analisados. Em primeiro lugar, constatou-se um aumento no número de OC nos dez países ao longo do tempo; em 2010 apenas dois OC foram publicados, em 2015 e 2016, foram publicados oito documentos. Uma segunda tendência positiva é que esses dez países começaram a institucionalizar a publicação do OC; na maioria dos casos, depois de publicarem o seu primeiro OC, os países continuam a publicá-lo nos anos subsequentes. Todos os OC analisados contêm informação sobre as prioridades orçamentais. Importa mencionar que esta tendência também se verifica em todos os 54 países africanos: 29 países (54 por cento) publicaram um OC e, na maioria dos casos, a produção do primeiro OC foi seguida de outro no ano seguinte.

### BOTSWANA: Guia do cidadão ao orçamento

Anos de publicação: 2015, 2016

- ✓ Documento sintético destinado a dar a conhecer os aspectos mais pertinentes do orçamento do exercício.
- ✓ Um resumo informativo do orçamento anual: inclui uma explicação do contexto do orçamento anual e, em seguida, as principais fontes de receita e informações pertinentes relativas à despesa.

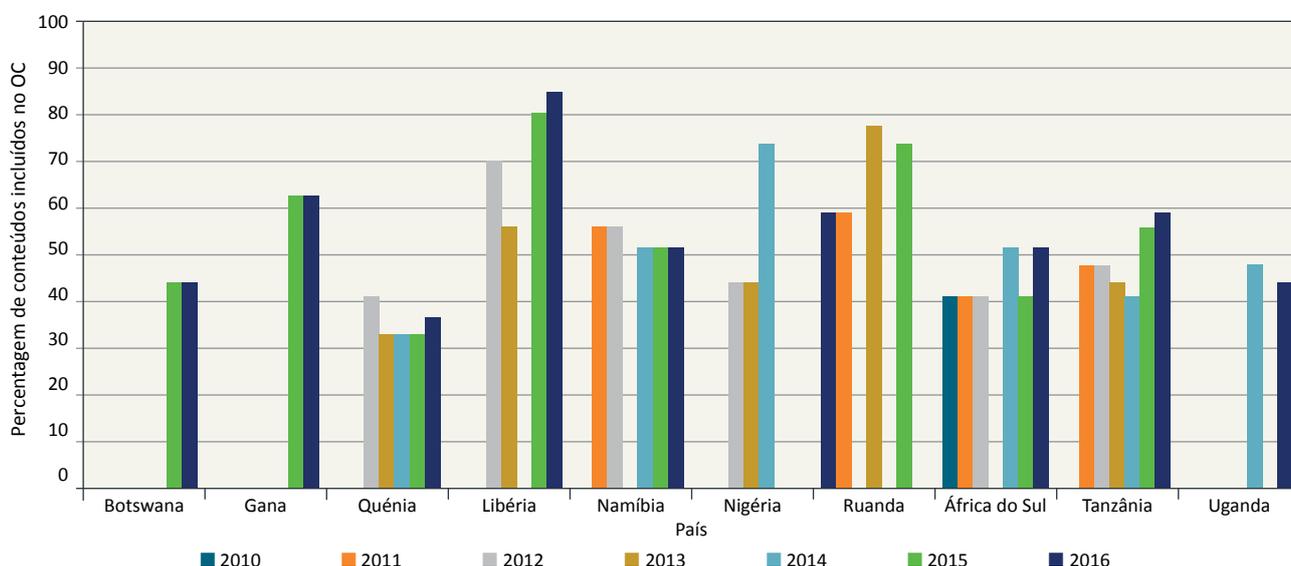
#### Áreas a serem melhoradas:

- Incluir informações sobre a dívida.
- Incluir um glossário para explicar a terminologia técnica.



A Figura 1 também revela que, em geral, todos os OC contêm alguns elementos de cada um dos seis componentes analisados; no entanto, apenas 44 por cento dos documentos

Figura 1: Conteúdo dos OC analisados, por país



analisados contêm mais de metade dos 27 elementos incluídos na análise. Isso significa que, embora os OC contêm informações úteis, há muita outra informação que os governos africanos podiam incluir para tornar a informação orçamental mais acessível (p. ex., processo orçamental, enquadramento jurídico e instituições e agentes orçamentais). É raro encontrar informação sobre a dívida e as dotações aos governos subnacionais nos OC.

O resto desta secção apresenta as principais tendências em relação a cada um dos seis aspectos em apreço. Importa referir que essas tendências foram identificadas a partir da amostra de 39 OC analisados e que não foram desagregadas por país nem por ano, em virtude de estarmos mais interessados em identificar os elementos que mais frequentemente são relatadas em relação a cada um dos seis componentes. Assim, por exemplo, a Figura 2 revela que 11 dos 39 OC (28 por cento) contêm informação sobre o processo orçamental nas suas introduções.



#### Tendências positivas na produção de OC, 2010-2016

- Regra geral, os OC revelam uma evolução ao longo do tempo. A quantidade de informação aumenta de ano para ano e regista melhorias em relação aos seus formatos e apoios visuais para tornar a informação orçamental mais compreensível.
- A prática relativa à publicação começa a ser uma prática institucionalizada nos países estudados.
- Os OC são usados principalmente para explicar as prioridades da política orçamental.
- Regista-se um crescente esforço no sentido de explicar informações complexas em termos não técnicos e de incluir apoios visuais para ajudar os leitores a compreender os conceitos orçamentais básicos.
- 95 por cento dos documentos incluem estimativas de despesa dos sectores mais importantes.

## Primeiro componente: Introdução e elementos básicos

Todo o bom OC deve começar com uma breve introdução para permitir que o leitor se familiarize com a terminologia básica do orçamento e perceba o papel importante do orçamento na vida quotidiana. A Figura 2 ilustra a frequência da inclusão de informações específicas na introdução ao OC. A informação mais frequentemente contida na introdução é uma definição de “orçamento”: 77 por cento dos 39 OC analisados contêm esta definição e 54 por cento dos documentos também esclarecem o propósito de um OC. Em 41 por cento dos casos, são incluídas informações sobre os pressupostos macroeconómicos considerados durante a elaboração e aprovação do orçamento. Estes OC poderiam ser melhorados, ao incluir informações sobre o processo orçamental e respectivo enquadramento jurídico, uma vez que, sem uma orientação adequada sobre os principais actores responsáveis pela elaboração, aprovação, implementação e fiscalização do orçamento, é improvável que os cidadãos possam exercer o seu direito de participar

### GHANA: uma versão sintetizada e simplificada da declaração orçamental e política económica



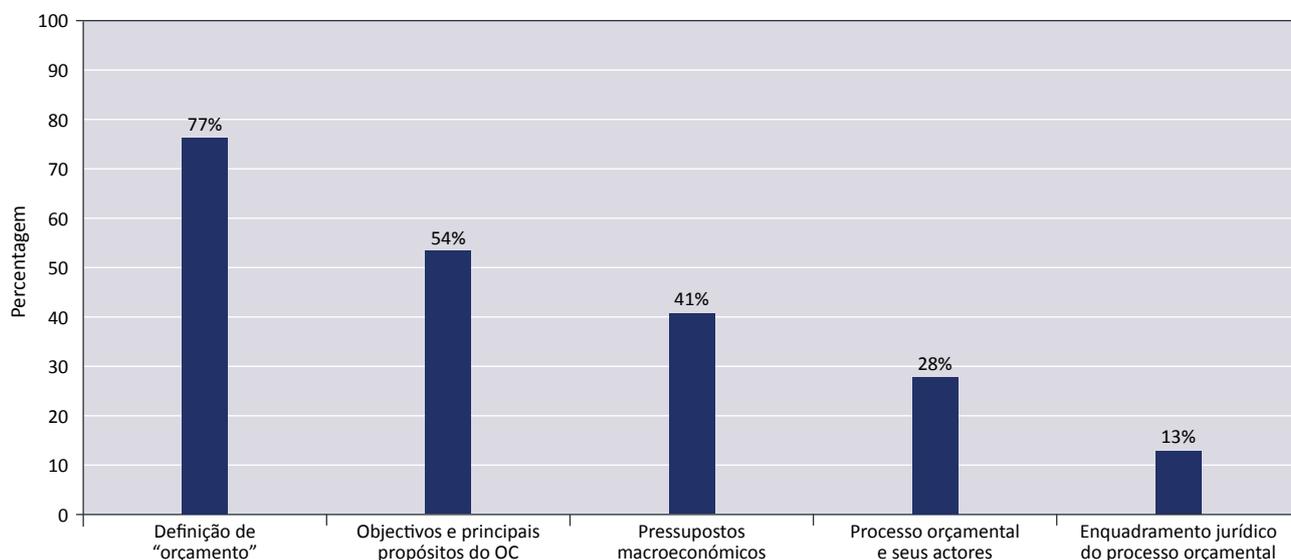
Anos de publicação: 2015, 2016

- ✓ Contém um glossário da terminologia básica aplicada no orçamento.
- ✓ Contém um índice que facilita a consulta da informação.
- ✓ Disponível nos idiomas inglês, dagbaani, damgbe, ewe, ga, gonja, nzema e twi.

#### Áreas a serem melhoradas:

- Mais detalhes sobre a dívida.

Figura 2: Informações incluídas na introdução dos OC

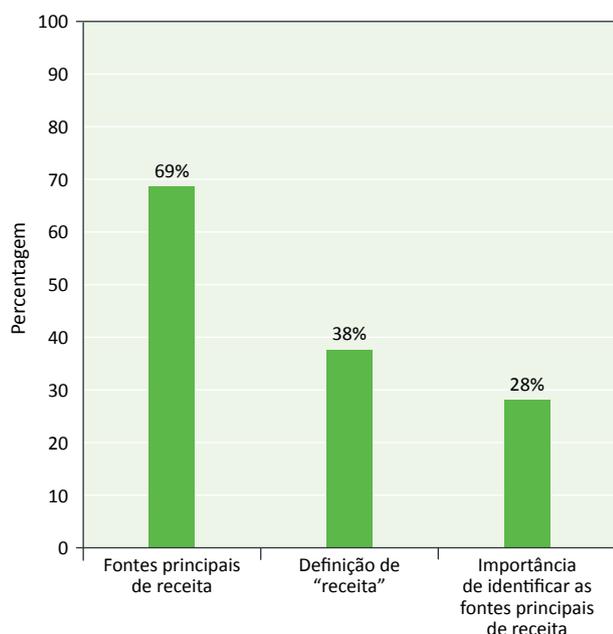


no processo de decisão em relação ao orçamento nem fiscalizar a implementação apropriada do mesmo.

## Segundo componente: Receita

Outra característica de um bom OC é uma explicação clara de como o governo prevê obter os recursos de que necessita para desempenhar as suas funções. Neste domínio, o OC deve incluir informações a respeito das receitas por todas as fontes disponíveis (internas, externas, dívida, etc.), para que o leitor fique a saber de onde vem o dinheiro e como. A maioria dos OC analisados contém algumas informações sobre a receita: 69 por cento indicam as principais fontes de receita, mas nem sempre fornecem uma definição de receita (apenas 38 por cento incluem esta definição), nem explicam a importância e as implicações de cada uma dessas fontes de receita (apenas 28 por cento incluem essas informações).

Figura 3: Informações sobre receitas incluídas nos OC



### QUÊNIA: O guia Mwananchi – destaques do orçamento

Anos de publicação: 2012, 2013, 2014, 2015, 2016

- ✓ Um documento flexível; o conteúdo varia de ano para ano, em função das características específicas das prioridades orçamentais para o exercício.
- ✓ Um documento sintetizado, que inclui abreviaturas e imagens.

#### Áreas a serem melhoradas:

- Não fornece uma panorâmica geral do orçamento.
- Incluir um glossário para explicar os termos técnicos.

## Terceiro componente: Estimativas de despesa

A dotação dos recursos públicos é precedida por um processo de planeamento que tem como objectivo definir e implementar políticas públicas que respondam às prioridades do país. Para que os cidadãos compreendam a complexidade da dotação de recursos, o OC deve explicar: o que constitui uma “despesa”; apresentar as prioridades da política orçamental para o exercício; e fornecer uma perspectiva geral das dotações aos sectores mais relevantes, como a saúde, a educação, as infra-estruturas e outros. Uma boa prática na produção de um OC é a aplicação de exemplos comparativos para que as pessoas possam avaliar se as dotações são apropriadas ou não (p. ex. uma comparação entre as dotações do exercício actual e as do exercício anterior).

A análise dos OC focou na informação sobre as dotações aos sectores mais relevantes: 95 por cento dos 39 documentos continham esta informação (ver a Figura 4). Para uma melhor compreensão da despesa, três classificações são aplicadas a nível mundial, consoante os propósitos pelos quais o governo pretende repartir os recursos públicos (classificação funcional), por quem, a nível do governo, é que os recursos são gastos (classificação administrativa) e em que é que o governo está a gastar o dinheiro (classificação económica). Em termos das estimativas de classificações de despesa, a que é utilizada nos OC com maior frequência é a classificação funcional; que demonstra as dotações aos sectores e principais funções públicas estratégicas (p. ex.: educação, saúde, agricultura, etc.). Quarenta e quatro por cento dos OC incluíram a classificação económica e apenas 13 por cento usaram a classificação administrativa. Não encontramos nenhuma explicação de cada classificação que facilitasse a análise das estimativas de despesa, mas em 38 por cento dos casos, os montantes são apresentados em comparação com o ano anterior ou como percentagem do PIB.

### NAMÍBIA: Guia do cidadão ao orçamento

Anos de publicação: 2011, 2012, 2014, 2015, 2016

- ✓ Um documento sucinto que destaca as principais características do orçamento para cada exercício.
- ✓ Destaque para a despesa ao apresentar as dotações aos sectores mais importantes, as prioridades da política orçamental e os valores gerais de despesa.
- ✓ Disponível em inglês, afrikaans, damara/nama, otjherero e oshiwambo.

#### Áreas a serem melhoradas:

- Mais informação detalhada sobre a receita; incluindo, por exemplo, as principais fontes de receita.
- Mais informação sobre a dívida; por exemplo, como se pretende aplicar a dívida.

## WHERE DOES THE BUDGET MONEY COME FROM AND HOW WILL IT BE SPENT IN 2017/18?

The main sources of money that government spends are taxes and levies.

Tough economic conditions have reduced the amount of taxes that will be collected in 2017/18. In order

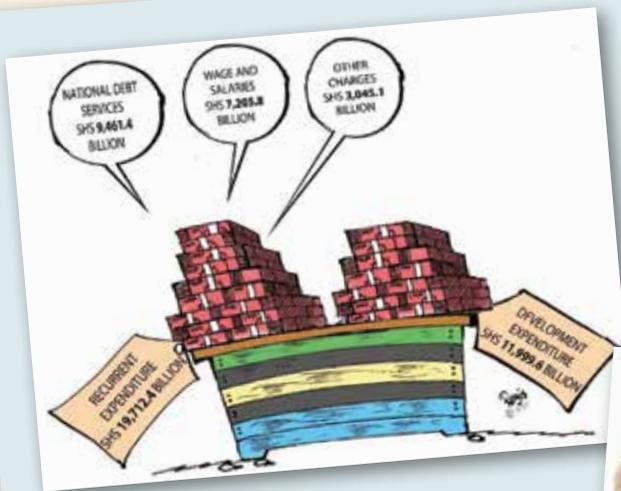
to sustain its spending priorities, government proposes raising additional tax revenue mainly from personal income tax and dividend withholding tax. Therefore, R1 265.5 billion is expected to be collected in 2017/18.

TAX REVENUE R billion	2017/18	%
PERSONAL INCOME TAX	482.1	38.1
CORPORATE INCOME TAX	218.7	17.3
VAT	312.8	24.7
CUSTOMS AND EXCISE DUTIES	96.1	7.6
FUEL LEVIES	70.9	5.6
OTHER	84.9	6.7
<b>TOTAL</b>	<b>1 265.5</b>	<b>100.0</b>

### CONSOLIDATED SPENDING 2017/18



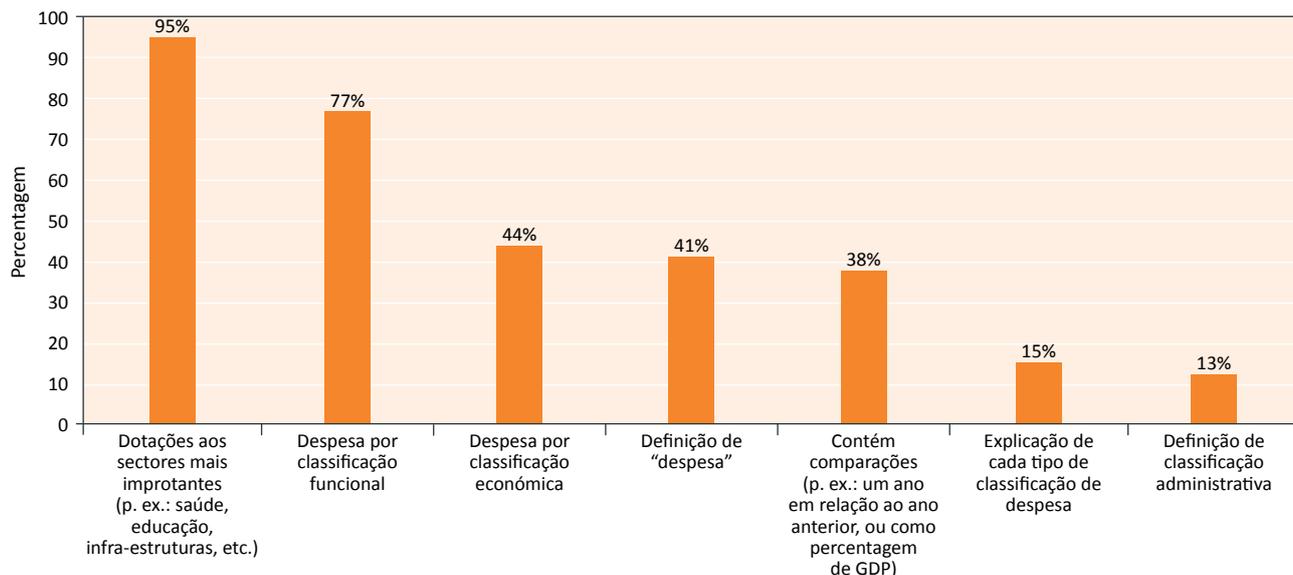
No orçamento do cidadão da África do Sul (2017), a informação sobre a receita e a despesa está contida numa tabela e num gráfico de barras, respectivamente.



Ilustrações com detalhes sobre a receita e a despesa no orçamento cidadão da Tanzânia (2017)



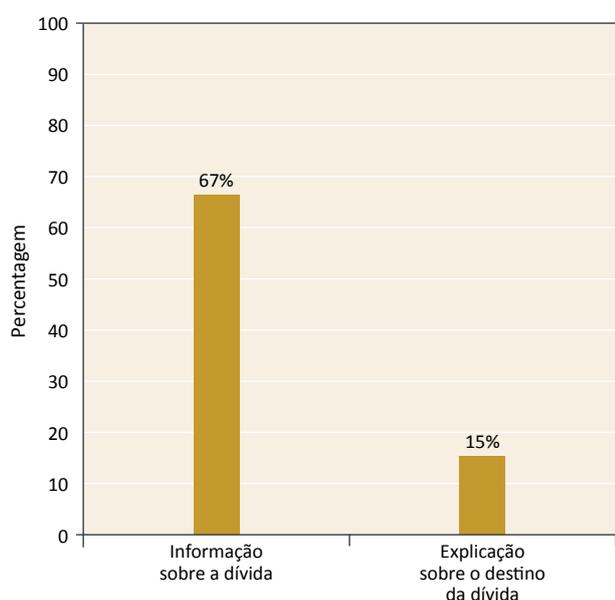
Figura 4: Informação sobre a despesa incluída nos OC



### Quarto componente: dívida

A dívida contraída hoje permite aumentar os recursos disponíveis para o exercício, mas acarreta um custo que deve ser reembolsado no futuro. Um bom OC deve explicar claramente como a dívida será aplicada e as condições do seu reembolso. Sessenta e sete por cento dos OC analisados contém algumas informações sobre a dívida e o valor total da dívida a ser contraída pelo Estado. Porém, na maioria dos casos, esta informação é não é adequada, e o OC não explica o destino que se pretende dar à dívida, nem as condições de desembolso, nem se esses recursos estão associados a determinados objectivos de política.

Figura 5: Informação sobre a dívida incluída nos OC



### Quinto componente: Outras informações relevantes

Um OC serve de instrumento de comunicação muito útil para o Estado dar a conhecer aos cidadãos informações pertinentes a respeito do orçamento e sua execução. Uma tendência muito positiva identificada nos países incluídos nesta análise é que os governos utilizam o OC principalmente para comunicar as prioridades da política orçamental; esta característica foi identificada em todos os documentos analisados. A maioria dos

#### RUANDA: Guia do cidadão ao orçamento nacional

Anos de publicação: 2010, 2011, 2013, 2015

- ✓ Bem estruturado e redigido com terminologia não técnica: aplica texto, gráficos, figuras, bandas desenhadas e design para explicar toda a complexidade do processo orçamental e do conteúdo do orçamento.
- ✓ Inclui informações e um guia sobre como as pessoas podem participar no processo orçamental e como podem fiscalizar a despesa a nível local.
- ✓ A versão de 2010 do OC afirma que o governo obteve comentários dos utentes a respeito do primeiro OC publicado em 2009. Esta representa uma boa prática, porque o OC é o único documento dirigido aos cidadãos e que, por conseguinte, possui mecanismos para reunir comentários e recomendações dos potenciais usuários. Isto melhora a qualidade e a utilidade do OC.

#### Áreas a serem melhoradas:

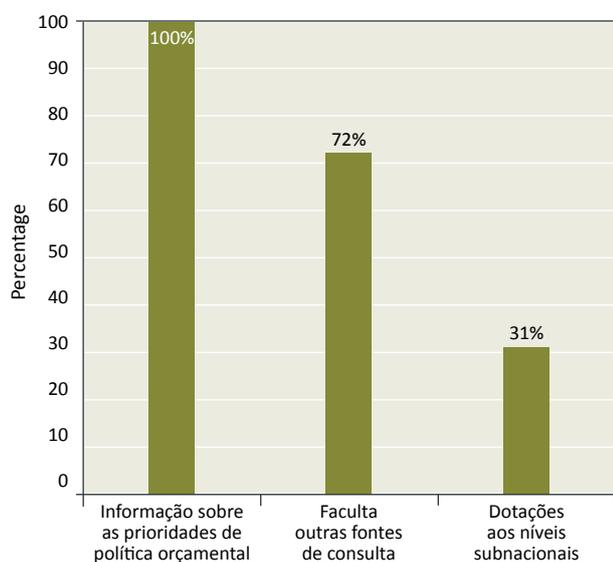
- Incluir uma breve explicação do processo orçamental e do seu enquadramento jurídico.
- Incluir uma explicação sobre o destino que se pretende dar à dívida.



OC (72 por cento) também fornece fontes alternativas que permitem aos leitores obter mais informações sobre o orçamento (ver a Figura 6). As informações menos comuns perfazem apenas 31 por cento dos OC, e dizem respeito às dotações aos governos subnacionais.

Importa referir que foram identificadas outras boas práticas em alguns dos OC. Por exemplo, alguns países explicam como os cidadãos podem usar as informações fornecidas no OC ou como podem participar durante o processo orçamental. Outros documentos incluem informações sobre prioridades políticas e como estão associadas ao orçamento; alguns também incluem informações sobre a implementação de projectos de investimento financiados por doadores internacionais.

Figura 6: Outras informações relevantes incluídas nos OC



## Sexto aspecto: Formato

Por último, convém lembrar que um bom OC aplica apoios visuais de forma criativa para explicar a terminologia mais difícil ou fazer passar mensagens importantes. O aspecto final tem que ver com o design e os recursos utilizados para transformar informações técnicas em linguagem simples.



### LIBÉRIA: Guia do cidadão ao orçamento nacional

Anos de publicação: 2012, 2013, 2015, 2016

- ✓ Uma óptima panorâmica geral da receita, da despesa e da dívida .
- ✓ Explica de forma exaustiva o apoio orçamental e extra- orçamental, o que é importante, dada a dependência do país na assistência externa.
- ✓ Inclui informações sobre o processo orçamental e como as pessoas podem participar nele.
- ✓ A edição de 2012 do OC está bem estruturada, de forma a permitir obter informações sobre o orçamento nacional em umas poucas páginas e o leitor pode consultar as informações sobre dotações aos governos subnacionais de forma independente.

#### Áreas a serem melhoradas:

- As versões publicadas depois de 2012 não são tão exaustivas.

Em geral, regista-se um esforço crescente no sentido de tornar os OC mais exaustivos e mais fáceis de entender. Todos os exemplares contêm gráficos, figuras, bandas desenhadas e caixas de texto que permitem explicar informações complexas. Em todos os casos, os documentos estão bem organizados e o leitor pode seguir os argumentos sem problemas. Outra tendência relevante em relação ao formato é o comprimento dos documentos: 82 por cento têm menos de 25 páginas. Uma característica muito interessante dos OC analisados é que



### Boas práticas na produção de um OC: conteúdo

- Inclusão de um glossário:
  - Gana 2015, 2016
  - Ruanda 2013, 2015
  - Uganda 2016
- Informação exaustiva sobre as dotações aos governos subnacionais:
  - Libéria 2012
- Explicação completa do apoio orçamental e extra-orçamental:
  - Libéria 2012, 2013, 2015, 2016
- Explicação e recomendações de como participar em todo o processo orçamental:
  - Ruanda 2010, 2011, 2013, 2015
  - Nigéria 2014

41 por cento são traduzidos para as línguas locais para atingir uma maior proporção da população.

A área mais relevante para melhoria está relacionada com a implementação de processos de consulta junto das partes interessadas relevantes fora do governo para a obtenção de comentários; apenas dois (5 por cento) dos OC indicavam que o governo havia implementado um mecanismo de consulta durante a produção do documento. O OC é destinado ao público; como tal, é importante que os governos introduzam processos para a obtenção de comentários e recomendações das partes

interessadas relevantes. Isso permite ao governo não só melhorar o conteúdo, o formato e a divulgação do OC, mas também proporcionar oportunidades de diálogo e inovação quanto à publicação e divulgação de informações orçamentais.

### UGANDA: Guia cidadão ao orçamento

Anos de publicação: 2014, 2016

- ✓ Está bem estruturado e utiliza muitas figuras para mostrar os principais componentes do orçamento.
- ✓ O documento está mais virado para a despesa e a receita, e contém comparações com outros países africanos para mostrar o montante da receita fiscal e comparar os preços do petróleo.

#### Áreas a serem melhoradas:

- Incluir informação mais detalhada sobre a receita.
- Incluir informação mais detalhada sobre a dívida e a aplicação que se pretende dar à mesma.

### Boas práticas na produção de um OC: formato

- Linguagem não técnica e clara:
  - Libéria 2012, 2013
- Equilíbrio entre informação e formatos amigáveis:
  - Libéria 2012
- Orçamentos do cidadão em idiomas locais:
  - Botswana 2015, 2016
  - Gana 2015, 2016
  - Namíbia 2014, 2015, 2016
  - Tanzânia 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.
- Recurso a ilustrações para explicar conceitos complexos ou destacar ideias importantes:
  - Ruanda 2010, 2011, 2013, 2015
  - Tanzânia 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016

### Áreas para melhoria na produção de OC

- Comentários de potenciais utilizadores
- Incluir um glossário para explicar os termos técnicos
- Mais informações sobre a receita e a dívida e os impactos no orçamento e na vida das pessoas
- Mais informações sobre a classificação administrativa da despesa e a importância da mesma

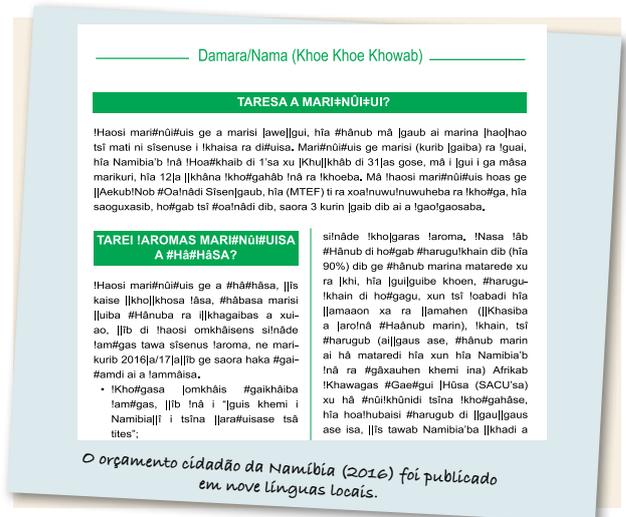
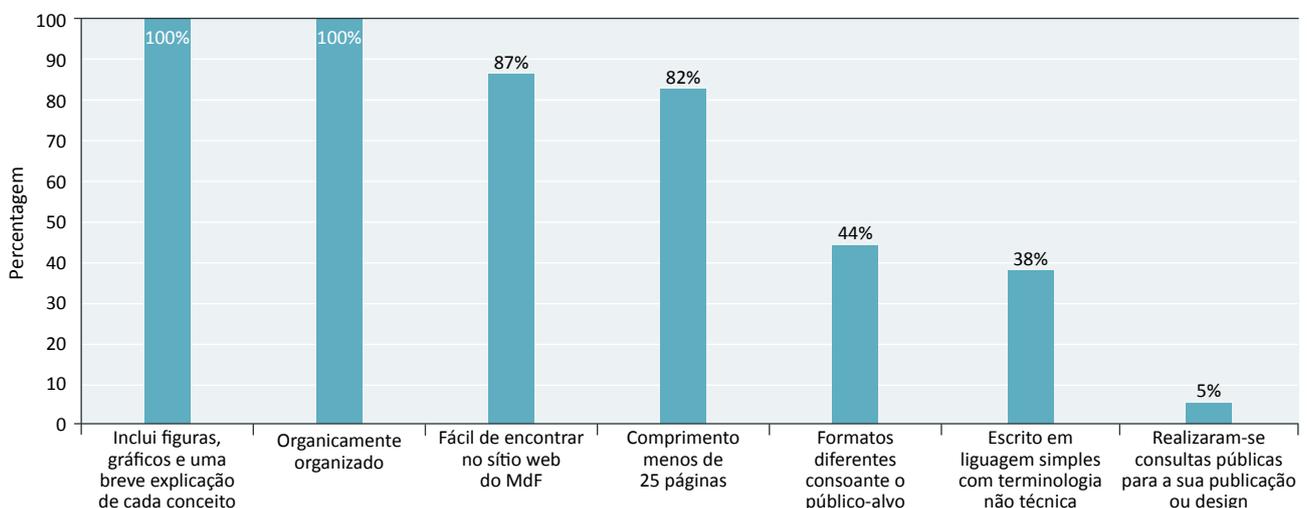


Figura 7: Tendências em relação aos formatos usados nos OC



## 3. Estudos de caso

Esta secção contém três estudos de caso baseados em entrevistas realizadas com técnicos afectos aos ministérios das finanças na Nigéria, na África do Sul e na Tanzânia. Os estudos de caso permitiram explorar as principais motivações e desafios que os países enfrentam na produção de OC. Em relação a cada país, apresentamos uma breve panorâmica geral do OC, uma descrição dos processos de produção, publicação e divulgação e, em seguida, algumas recomendações e lições colhidas das experiências, úteis para os governos africanos que desejam começar a produzir um OC.

### Nigéria

A Nigéria produziu o primeiro OC em 2012, tendo a versão de 2014 revelado uma melhoria significativa. Em 2015, foi produzido um orçamento de transição para facilitar a mudança de governo.<sup>4</sup> Porém, o governo revela-se empenhado em continuar com a prática e melhorar a qualidade do seu OC.

#### Nigéria: Guia cidadão ao orçamento

Anos de publicação: 2012, 2013, 2014

- ✓ As duas primeiras edições do OC eram muito semelhantes e destacavam as prioridades da política orçamental, as estimativas de despesa dos sectores prioritários e as principais fontes de receita.
- ✓ A edição de 2014 registou melhorias significativas e continha uma breve introdução aos objectivos e importância do OC, bem como informações sobre a dívida.

#### Áreas a serem melhoradas:

- Publicar um OC todos os anos.



### Processo de produção

O Gabinete do Orçamento da Federação (BoF, na sigla inglesa) produz o OC. Uma equipa do Ministério Federal do Orçamento e da Planificação Nacional (MoBNP) coordena o conteúdo e assegura o controlo de qualidade. O BoF veio a saber que os cidadãos estão mais interessados em informações sobre projectos específicos financiados directamente pelo orçamento previstos para as suas próprias comunidades, pelo que o gabinete se esforça por incluir essa informação e explicá-la de forma simples. O OC também contém uma secção com a origem das receitas, as dotações orçamentais e as principais prioridades do orçamento para o exercício. Em 2017, o BoF também incluiu uma infografia no OC que representa as prioridades orçamentais e as fontes de receita.

Para 2018, a BoF prevê produzir uma versão do OC em banda desenhada para alcançar um público mais alargado; esta versão terá duas edições, a primeira explicando as principais características da proposta de orçamento do executivo e a segunda sendo uma versão actualizada do orçamento aprovado. Nenhum outro país africano produziu uma versão do OC em banda desenhada. O OC da Tanzânia inclui algumas bandas desenhadas, mas não há outra versão inteiramente em banda desenhada.

#### Qual a importância do OC?

“A motivação preponderante é a de facultar informações às pessoas. Em 2015, o orçamento consistia em 2 000 páginas, pelo que é preciso preparar um resumo para aliciar as pessoas e para que possam fazer sentido do orçamento.”

“A publicação do guia do cidadão é importante porque todos querem saber o que o governo está a fazer e porque é um documento estratégico de comunicação para divulgar o que o governo está a fazer?”

(Extraído de uma entrevista com um técnico no BoF da Nigéria.)

<sup>4</sup> De acordo com o Índice de Orçamento Aberto da *International Budget Partnership*, o OC tem sido publicado com atraso.

A Nigéria aderiu à *Open Government Partnership (OGP)* em 2016. Um dos compromissos assumidos é o de publicar tempestivamente os oito principais documentos orçamentais. Houve alguns anos em que a Nigéria não publicou um OC; agora, no âmbito do OGP, comprometeu-se a cumprir certos objectivos em relação à tempestividade e actividades específicas que o governo deve realizar de forma oportuna e eficiente.

O governo também está interessado em melhorar a pontuação do país Índice de Orçamento Aberto (OBI) visto a Nigéria ter ficado abaixo da média africana na última edição do Índice em 2015. Por conseguinte, o governo identificou como prioridade o melhoramento da sua pontuação e ser um exemplo de boas práticas no contexto africano, no que tange à pontuação do OBI e à publicação dos oito principais documentos orçamentais.

A produção do orçamento nacional é, em si, uma actividade que exige a colaboração de todos os ministérios e departamentos, sendo a soma dessas actividades o que permite ao governo apresentar o seu orçamento todos os anos. A Nigéria tem um Ministério das Finanças federal (MdF) e um MoBNP federal. O BoF reside no MoBNP, mas as funções do director-geral do orçamento, previsão macroeconómica e gestão da dívida residem no MdF. Assim, a produção do orçamento nacional implica muita comunicação e coordenação entre esses dois ministérios. O processo começa com a análise dos planos estratégicos do governo, compreender as estatísticas macroeconómicas e agregar ambos estes conjuntos de informação na produção do orçamento anual. No decorrer deste processo, a BoF realiza consultas internas para obter comentários sobre o conteúdo do OC para o exercício. Este processo também tem reflexo no OC, já que o BoF aplica a actividade de consulta para definir seus conteúdos; às vezes, também recebe comentários das organizações da sociedade civil (OSC) através de inquéritos realizados com o intuito de melhorar o documento.

### Processo de publicação e divulgação

Tradicionalmente, a Nigéria tem publicado o seu OC em versão impressa, distribuída em várias partes do país. Recentemente, o OC também vindo a ser publicado no site do BoF, que está a explorar novas formas de alcançar mais pessoas. Na Nigéria, falam-se mais de 250 idiomas, e, face ao desafio que isso representa, bem como outras dificuldades em matéria de recursos, o OC não é traduzido para idiomas locais, conforme feito em alguns países africanos.

Em 2018, o MoBNP traduzirá a versão em banda desenhada do OC em três idiomas representando entre 60 e 70 por cento das línguas autóctones faladas na Nigéria. A tradução desta versão do OC servirá de piloto para conhecer melhor as estratégias mais bem-sucedidas e depois definir um plano para traduzir o OC em mais idiomas locais. Nesta acção, o ministério procurará incluir informações específicas relativas a cada região e divulgará o documento nos jornais locais com maior circulação.

### Desafios e ilações colhidas

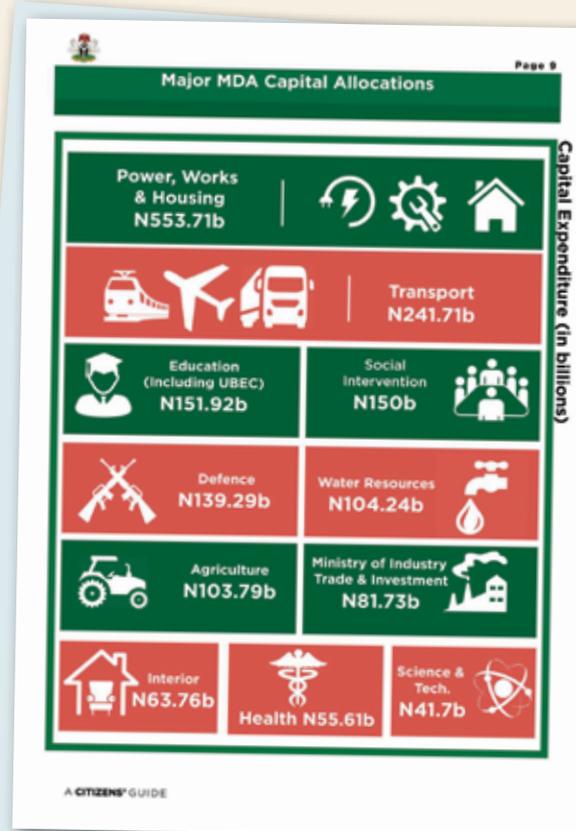
O maior desafio reside em resumir as informações orçamentais, como produzir um documento sucinto a partir de um orçamento nacional consistindo em 2,000 páginas. A experiência nigeriana revela que este assunto é resolvido ao identificar as principais

iniciativas previstas no orçamento e explicar a articulação entre elas e porque são importantes.

Uma lição importante colhida da experiência nigeriana é como divulgar o OC de modo a que seja disponibilizado a mais pessoas. Isto é complicado, porque nem todos entenderão com facilidade uma versão resumida do orçamento de 18 páginas; é provável que seja, mesmo assim, demasiado técnico. É por esta razão que o MoBNP pretende pilotar a versão em banda desenhada para que mais pessoas possam compreender o OC. O ministério também visa definir uma estratégia de disseminação para tirar maior partido das tecnologias de comunicação e desenvolverá parcerias com as OSC que procuram promover a transparência e o acesso a informações orçamentais a nível local.

### Recomendações para os países que pretendem começar a produzir um OC

- Embora os conteúdos de um OC sejam bastante padronizados, com destaque para a receita, as estimativas de despesa e a dívida, devia também ser comunicada a despesa prevista em projectos no médio prazo, bem como as necessidades de financiamento.
- Tornar o OC mais acessível ao fazer uso de bandas desenhadas e outros meios visuais.



Um infográfico mostrando as dotações de capital no orçamento cidadão da Nigéria (2017)

## África do Sul

A África do Sul tem uma longa tradição de OC, pelo menos desde 2006, o ano em que o OBI foi lançado, o que tem vindo a sensibilizar a população sobre a importância do OC.<sup>5</sup> Com o passar dos anos, a África do Sul tem vindo a aceitar o OC como parte integrante do ciclo orçamental e tem melhorado a produção, a publicação e a divulgação deste importante documento.

### Processo de produção

Na África do Sul, a Unidade de Análise Fiscal (UAF) no Tesouro Nacional é responsável por produzir o OC; também coordena as actividades de publicação e disseminação. Entre outras funções, esta unidade coordena as informações recebidas das diferentes áreas do Tesouro e dos Serviços Tributários da África do Sul (SARS, na sigla inglesa) para garantir que o conteúdo do documento reflecta os principais temas e estatísticas contidos no OC. A parte mais desafiadora do trabalho da UAF é a tradução do jargão técnico em linguagem simples para permitir que os cidadãos percebam conceitos complexos.

Todos os anos, a UAF enceta o processo intenso e rigoroso de produzir um OC a partir do zero. É importante assegurar que os números e os montantes no OC correspondem perfeitamente aos do orçamento nacional. Isso implica reuniões e consultas com praticamente todos os departamentos e serviços do Tesouro Nacional e do SARS. Uma vez finalizada a versão em inglês, a UAF coordena a tradução do OC em cinco das 11 línguas oficiais.

#### ÁFRICA DO SUL: Guia do cidadão

Anos de publicação: 2010, 2011, 2012, 2014, 2015, 2016

- ✓ Dá a conhecer estatísticas e valores agregados relativos ao total da despesa, receita e dívida, com destaque para as prioridades da política orçamental e acções relevantes que o governo visa empreender.
- ✓ Comprimento: 5 páginas.
- ✓ Combina gráficos, gravuras e caixas de texto.

#### Áreas a serem melhoradas:

- Incluir informação sobre os pressupostos macroeconómicos.
- Incluir informação sobre o processo orçamental, seus actores e enquadramento legal.



Um dos desafios mais importantes que a UAF enfrenta no processo de produção está associado ao objectivo do Tesouro de publicar o OC em simultâneo com a apresentação da proposta de orçamento do executivo ao Parlamento. Esta situação coloca muita pressão sobre a equipa, uma vez que não trabalha com estatísticas reais e às vezes tem de adivinhar, com

<sup>5</sup> Ver <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/CountrySummarySouthAfrica.pdf>.

algum conhecimento de causa, os valores orçamentais utilizados no OC. Isso implica um processo de revisão constante e flexibilidade para alterar o documento à medida que o orçamento nacional é finalizado.

Devido a esta revisão contínua do OC sul-africano, há poucas oportunidades para participar em consultas com partes interessadas externas (OSC, peritos, académicos, etc.). No entanto, o Tesouro consegue superar essa dificuldade durante o processo de disseminação; o OC faculta um número de telefone e um endereço de e-mail que os cidadãos podem usar para apresentar recomendações e comentários sobre o conteúdo do OC. Todos os comentários e sugestões são analisados e alguns são incorporados na edição seguinte do OC, com o objectivo de o melhorar.

### Processo de publicação e divulgação

Finalizada a produção e a tradução, o OC está pronto para publicação, que decorre em duas etapas. Primeiro, no mesmo dia em que o orçamento nacional é submetido ao Parlamento, o Tesouro Nacional convoca uma conferência de imprensa com membros da imprensa e especialistas financeiros para apresentar os principais parâmetros do orçamento nacional. No dia seguinte, uma cópia gratuita do OC é inserida em todos os jornais do país.

A partir deste momento e nos meses que se seguem, o Tesouro Nacional implementa o chamado “Programa de divulgação do orçamento” (BOP, na sigla inglesa), detalhando uma série de iniciativas de divulgação voltadas principalmente para académicos e sociedade civil para aumentar a conscientização sobre a importância do orçamento e seus principais projectos para o exercício seguinte. Estas actividades de divulgação incluem a distribuição do OC nos idiomas locais das comunidades do país. Outras actividades incluem entrevistas na rádio e televisão nacionais, embora estas não representem o elemento essencial do programa.

#### Qual a importância do OC?

“É um instrumento útil para resumir o orçamento nacional: as pessoas ficam com uma imagem das principais características do orçamento.”

“Promove a transparência orçamental e é uma ferramenta muito útil para comunicar aos cidadãos em que consiste o orçamento.”

(Extraído de entrevistas com técnicos sul-africanos da UAF no Tesouro Nacional.)

O BOP é preparado alguns meses antes de o orçamento nacional ser apresentado ao Parlamento, para que o Tesouro possa decidir antecipadamente quais universidades, OSC e regiões a alvejar durante a divulgação do OC. Para facilitar a participação dos actores rurais neste processo, o BOP inclui rubricas no orçamento com os recursos que serão necessários para fazer face às despesas de deslocação e hospedagem. As prioridades e os objectivos das actividades de divulgação

mudam de ano para ano; por exemplo, em 2017, o Tesouro Nacional promoveu uma actividade piloto de convocar encontros nas sedes dos municípios para apresentar o OC.

Para essas actividades, o Tesouro recorre à sua unidade de comunicação. Esta unidade de comunicação colabora com os serviços de comunicação das universidades, comunidades e OSC. Isto é importante e útil, porque o impacto é reforçado pela promoção de eventos conjuntos com esses outros actores e ao aproveitar as ferramentas de comunicação disponíveis: rádios locais, boletins informativos impressos, e outras.

No fim da fase de divulgação, o Tesouro realiza uma reunião interna para discutir o processo de produção do OC. Neta reunião são partilhadas as experiências dos diferentes serviços com o intuito de melhorar o processo geral para o ano seguinte.

### Desafios e ilações colhidas

Após mais de uma década de publicação do OC, os desafios mais relevantes em relação à sua produção são os seguintes:

- A parte mais difícil é explicar conceitos técnicos complexos em linguagem simples.

- A tradução também constitui um problema, porque em algumas línguas locais não existem termos equivalentes para as expressões orçamentais. Este desafio alarga-se a todos os países africanos.
- Uma vez que o OC é produzido ao mesmo tempo que o orçamento nacional, a UAF raramente possui informações finais, o que dificulta a priorização de mensagens relevantes. O OC é actualizado constantemente até o orçamento nacional ser aprovado.

### Recomendações para os países que pretendem começar a produzir um OC

- Simplificar a linguagem tanto quanto possível.
- Simplificar o formato tanto quanto possível.
- Incluir informação pertinente sobre os assuntos que mais interessam às pessoas.
- Consultar o questionário do Inquérito de Orçamento Aberto, que contém um bom programa de actividades para a produção do documento.



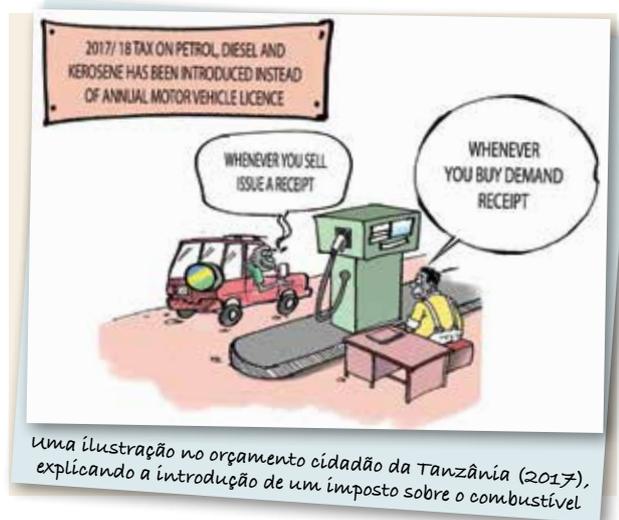
O orçamento cidadão da África do Sul (2016) é uma brochura concisa e atractiva de 4 páginas.

## Tanzânia

A Tanzânia tem vindo a publicar um OC desde 2011. Desde então, têm sido produzidas duas versões: uma em inglês e a outra em swahili. O principal objectivo do governo ao publicar o OC é o de dar a conhecer os principais elementos do orçamento nacional que é apresentado ao Parlamento e explicar como o governo pretende aplicar os recursos disponíveis, ao identificar as principais prioridades de despesa.

### Processo de produção

Uma característica particularmente significativa do OC da Tanzânia é que é produzido em colaboração com o *Policy Forum*, uma associação de 76 OSC interessadas em “aumentar a voz dos cidadãos comuns para influenciar os processos políticos que contribuem para a redução da pobreza, a equidade e a democratização com particular destaque para a prestação de contas sobre os recursos públicos a níveis central e local”.<sup>6</sup> Para produzir o OC, o Ministério das Finanças e da Planificação (MoFP) cria uma equipa consistindo em funcionários do ministério e membros do *Policy Forum*; esta equipa reúne-se durante a preparação do orçamento nacional. O OC é finalizado só depois de o executivo ter apresentado o orçamento nacional ao Parlamento. Entre Junho e Agosto, a equipa prepara uma primeira versão do OC, para que a versão final esteja pronta antes do início de Setembro.



Esta equipa decide em relação ao conteúdo do CB relativo ao exercício. A publicação do IBP “O poder da simplificação: um guia do governo para a elaboração de orçamentos do cidadão” é utilizada como orientação. Começa com uma introdução dos objectivos, de alguns dos conceitos orçamentais, das perspectivas económicas do governo, uma previsão macroeconómica e os principais pressupostos económicos, prioridades e estratégias orçamentais. O corpo do OC é composto por aquelas que o

<sup>6</sup> O trabalho do *Policy Forum* é realizado por dois grupos de trabalho: O Grupo de Trabalho sobre o Orçamento e o Grupo de Trabalho sobre o Governo Local. *Policy Forum*, Relatório Anual 2016, p. 6. Disponível em <http://www.policyforum-tz.org/sites/default/files/2016AnnualReportFinalPOSTAGM.pdf>

grupo de trabalho decide são as estatísticas relevantes em relação às estimativas de receita e de despesa. No fim, o documento contém informações de contacto para que os cidadãos possam fornecer comentários. A equipa também propõe o formato a ser usado: os gráficos a serem incluídos, a informação a ser explicada por meio de bandas desenhadas e as principais a destacar.

Uma vez finalizada esta primeira versão, a equipa envia-a ao Director do Orçamento, que faz a revisão e devolve à equipa para integrar as alterações propostas; O documento revisto é enviado novamente ao director, que o remete ao Secretário Permanente do Tesouro. Se forem sugeridas alterações nesta fase, o documento é devolvido à equipa para incluir os comentários, após o qual o documento está pronto para publicação. Depois de a versão em inglês ser aprovada, a equipa faz a tradução para kiswahili, e o documento passa pelo mesmo processo de aprovação para garantir que a tradução está conforme à versão original. O OC é depois publicado em versão impressa e no site do MoFP.



### TANZÂNIA: Orçamento do cidadão

Anos de publicação: 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016

- ✓ Produzido em colaboração com o Policy Forum, uma associação de OSC vocacionadas para influenciar o processo de tomada de decisão para promover acções de redução da pobreza e democratização. Isto também contribui para tornar a linguagem do OC mais acessível.
- ✓ Uso de bandas desenhadas e imagens para explicar alguns conceitos ou para destacar ideias relevantes.
- ✓ Inclui um questionário final para obter comentários sobre o conteúdo e a utilidade do OC; os utentes podem preencher o questionário, rasgá-lo e enviá-lo ao MoFP.
- ✓ Disponível em inglês e kiswahili.

#### Áreas a serem melhoradas:

- Incluir informações sobre o processo orçamental e oportunidades de participação durante o processo orçamental.

### Processo de publicação e divulgação

Depois da publicação do OC, o MoFP conduz um processo de consulta com as OSC para obter os comentários de eventuais utentes do documento. O MoFP também realiza workshops para apresentar o OC em várias regiões do país. Isto tem como objectivo aumentar a conscientização sobre o conteúdo do OC, e incentivar as organizações que participam nessas reuniões a partilhar o OC com os grupos ou cidadãos com quem trabalham. O MoFP convoca um debate a nível interno para decidir sobre as áreas e o público-alvo desses *workshops*. As actividades de divulgação do MoFP não se limitam a esses

*workshops*; decorrem durante todo o ciclo orçamental. O ministério realiza reuniões e actividades periódicas com OSC e outras partes interessadas relevantes; em todas estas ocasiões, o OC é distribuído e as partes interessadas são encorajadas a comentar sobre o conteúdo e o formato do documento, e se as informações são relevantes e interessantes para os seus respectivos públicos. O departamento do orçamento analisa os comentários recebidos dessas partes interessadas e ajusta o conteúdo do documento para o ano seguinte.

O OC contém uma secção final com informações de contacto para que as pessoas possam comentar. No entanto, o MoFP ainda não recebeu qualquer comentário (embora tenha recebido algum *feedback* durante os *workshops*). O departamento de orçamento está a explorar formas alternativas de encorajar os cidadãos a comentar através do sítio web ou outras redes sociais.

### Desafios e ilações colhidas

O maior desafio para o MoFP é a implementação de um plano de divulgação apropriado do OC, porque o país é muito grande e os recursos, tanto financeiros como humanos, são limitados. O desafio reside em abranger toda a população, em particular as comunidades com pouco acesso à internet. A par disto, o OC exige um esforço redobrado na tradução de termos altamente

técnicos em linguagem mais simples para permitir que a maioria das pessoas entenda os principais conteúdos do orçamento nacional.

Após sete anos de produção de um OC, a experiência é positiva: tornou-se de um documento muito útil para comunicar de forma concisa e clara as características mais relevantes do processo nacional. Ao longo do tempo, o governo aprendeu a melhorar o OC, e o processo tornou-se mais fácil ano após ano.

#### Recomendações para os países que pretendem começar a produzir um OC

- Criar um grupo especial encarregado de produzir o documento, assim permitindo consagrar tempo e talento a esse empreendimento.
- Colaborar com OSC, porque representam as opiniões dos cidadãos e melhoram o conteúdo e a linguagem do documento.
- Procurar usar linguagem simples para que as pessoas entendam os elementos do orçamento. Este documento deve ser visto como uma forma de explicar às pessoas o que o governo está a fazer com os recursos públicos.



Uma ilustração no orçamento cidadão da Tanzânia (2017), ilustrando a dotação de verbas para o abastecimento de água

## 4 Observações finais

Esta análise teve por objectivo examinar o conteúdo e o formato dos OC de dez países africanos. Como complemento à análise da literatura, foram realizadas entrevistas com técnicos em três dos dez países africanos para aprofundar as principais motivações e desafios na produção de um documento deste género. As informações obtidas ajudarão os governos na concepção e implementação de reformas a curto prazo no processo de produção de um OC. Conforme revela esta análise, além de ser uma boa ferramenta para comunicar as características mais relevantes do orçamento, explicar o processo orçamental e reforçar o conhecimento geral dos cidadãos sobre questões orçamentais, o OC pode apresentar uma oportunidade para estabelecer um diálogo com os cidadãos e conhecer os seus interesses e necessidades específicas em relação à informação orçamental.

Foram analisadas as principais tendências e características dos OC produzidos em dez países africanos. Na generalidade

destes países, os OC são principalmente uma forma de comunicar as prioridades da política orçamental e fornecer aos cidadãos uma panorâmica clara dos elementos mais importantes do orçamento: estimativas da receita, da despesa e da dívida. Constatámos que, nesses dez países, a publicação do OC está a tornar-se uma prática mais frequente, e que envidam esforços redobrados para explicar e relatar informações complexas em documentos simples e bem estruturados, redigidos em linguagem não técnica. De igual modo, os estudos de caso incluídos nesta análise revelam que os governos integraram a produção do OC nos seus programas anuais de trabalho e que têm explorado modalidades diferentes e interessantes para melhorar os conteúdos do OC, a saber a inclusão das OSC no processo ou execução de actividades de divulgação para garantir que mais pessoas tenham acesso a essas versões resumidas dos orçamentos nacionais.



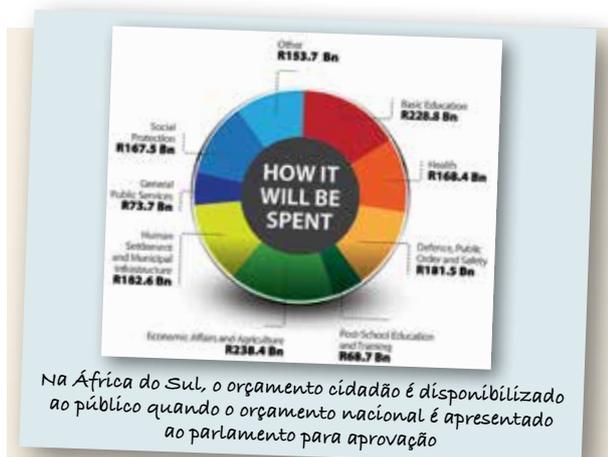
uma ilustração no orçamento cidadão do Uganda (2014) com a legenda, "Exigindo prestação de contas"

A partir da análise e dos estudos de caso, a CABRI identificou várias ilações colhidas pelos governos africanos com a produção de OC. Essas reflexões podem ser resumidas da seguinte forma:

1. *Equilibrando as consultas com as partes interessadas externas (potenciais utentes) e a tempestividade do OC.* Esta é uma consideração importante para os governos porque, por um lado, é importante que o processo seja tão inclusivo quanto possível para garantir que o conteúdo do documento seja claro e relevante e que os formatos sejam interessantes e úteis para entender todas as complexidades do orçamento; por outro lado, um processo de consulta prolongado pode pôr em causa a publicação tempestiva e utilidade do OC. A Tanzânia e a África do Sul encontraram formas interessantes de equilibrar estes dois elementos. A Tanzânia trabalha com uma rede de OSC logo desde o início do processo para garantir que a terminologia aplicada e os formatos dos OC sejam acessíveis aos cidadãos. A África do Sul aplica um processo de divulgação muito abrangente e interessante (incluindo iniciativas extensionistas) para disponibilizar o OC a um público mais amplo. O ministério também aproveita essas oportunidades para obter comentários que são tidos em consideração no OC do ano seguinte.
2. *Equilibrando a exactidão dos dados e a tempestividade do OC.* Este é outro desafio importante que os governos enfrentam ao produzir um OC porque, para obter dados mais precisos, os ministérios podem optar por adiar a publicação do documento. A Tanzânia e a Nigéria publicam seus OC depois de o orçamento nacional ser aprovado. Em contrapartida, a África do Sul produz o OC ao mesmo tempo que o ministério está a produzir o orçamento nacional para que o OC seja publicado em simultâneo com a apresentação do orçamento nacional ao Parlamento. Embora seja uma prática bastante inovadora, provoca muito pressão aos funcionários responsáveis pela preparação do OC. Na África do Sul, o ministério possui uma equipe específica para este propósito; no entanto, os governos devem tomar em consideração os seus recursos internos disponíveis ao tomar esta decisão. Uma possível solução é a publicação de OC durante todo o processo orçamental. A Nigéria publicou uma versão sintetizada do OC quando a proposta de orçamento do executivo foi apresentada à assembleia

nacional e a BoF produz uma versão do OC em banda desenhada para divulgação com a lei do orçamento.

3. *Equilibrando as consultas, os comentários e as prioridades do governo.* A consulta e o *feedback* são importantes para melhorar o conteúdo e o design do OC; servem de mecanismo de verificação que permite ao governo saber se a informação facultada no OC é clara e redigida em linguagem não técnica. Os processos de consulta também aumentam a conscientização sobre a importância da informação orçamental e até podem encorajar a participação pública. No entanto, um processo demasiado exaustivo pode impedir a produção do OC, uma vez que nunca será possível atender a todas as expectativas ou necessidades das partes interessadas. O OC é também uma ferramenta para o governo comunicar questões que considera serem relevantes, e o processo de consulta pode interromper as prioridades. Seja como for, os governos decidem que prioridade vão dar às exigências para implementação, e explicam essa decisão sempre que possível. O caso da Tanzânia revela a utilidade de definir regras logo à partida para evitar um impasse no processo de consulta e criar boas relações de trabalho.
4. *Equilibrando a cobertura e os recursos.* Nos três casos analisados, os governos enfrentam um desafio importante - como disponibilizar o OC a um público mais alargado. Até à data, a Internet tem sido usada como a principal ferramenta para publicar e divulgar o OC; mas esta ferramenta cinge-se aos que têm acesso à Internet, o que não corresponde à realidade de uma grande parte da população. Para superar este desafio, alguns países optaram por traduzir o OC em algumas das línguas locais ou realizar actividades de disseminação, a saber apresentações públicas em algumas comunidades. Talvez, este seja o maior desafio para qualquer governo que queira iniciar esta importante prática. Afinal, o OC é visa tornar a informação sobre o orçamento mais acessível, e deve estar disponível em diferentes formatos. Outro factor é estrutura organizacional dos ministérios das finanças. Os funcionários entrevistados mencionaram que a produção do OC é uma tarefa suplementar às suas funções quotidianas no ministério. Os ministérios bem capacitados sabem como resolver problemas de coordenação entre diferentes unidades, o que é essencial para a publicação tempestiva do OC.



# ANEXO 1: Metodologia

O propósito de um OC é resumir e dar a conhecer informações básicas sobre o orçamento, e apresentar essas informações num formato acessível, ao recorrer a linguagem simples e clara.<sup>7</sup> Esta é uma prática que muitos países africanos têm vindo a adoptar em várias modalidades. Esta análise foi realizada em duas etapas. Primeiro, foram analisados os conteúdos e os formatos dos OC em dez países africanos. Depois, para melhor perceber os motivos que levam os governos africanos a produzir OC e o que optam por incluir nesses documentos, foram realizadas entrevistas com técnicos dos ministérios das finanças da Nigéria, da África do Sul e da Tanzânia.

## Primeira etapa: análise documental

A primeira etapa centrou-se numa análise documental dos OC de dez países africanos, cobrindo o período 2010 a 2016, com destaque para dois aspectos relevantes. Em primeiro lugar, analisámos os conteúdos dos OC para confirmar se incluíam informações básicas sobre o orçamento e a adequação dessa informação. Depois, analisámos os formatos dos OC, a linguagem, o recurso a apoios visuais para explicar conceitos e figuras, a estrutura e os formatos de apresentação.

Com base na literatura internacional sobre o conteúdo dos documentos orçamentais, e dos OC em particular,<sup>8</sup> desenvolvemos uma metodologia para avaliar os OC em termos de conteúdo e formato. A metodologia assenta em seis aspectos que definem áreas ou temas importantes que um OC deve incluir para tornar a informação orçamental mais acessível ao público em geral (por exemplo, informações sobre a receita, a desagregação da despesa, o ciclo orçamental, etc.). Para

7 International Budget Partnership, *The power of making it simple: A government guide to developing citizens budgets*, 2012. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>

8 International Monetary Fund, *The fiscal transparency code*. Available at: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>; The World Bank, *Guidance note on citizen's budgets*. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/4348035-1352736698664/Guidance\\_Note\\_Citizen\\_Budget.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/4348035-1352736698664/Guidance_Note_Citizen_Budget.pdf); Petrie M & Shields J, *Producing a citizen's guide to the budget: Why, what and how?* OECD *Journal on Budgeting*, 2010/2. Available at: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/48170438.pdf>; The Global Initiative on Fiscal Transparency, *High-level principles on fiscal transparency, participation and accountability*. Disponível em: <http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-ENG.pdf>.

garantir a objectividade da análise, cada aspecto foi considerado em termos das respostas a perguntas específicas com apenas duas respostas possíveis (SIM ou NÃO). A vantagem desta metodologia reside na sua simplicidade e no facto de que permite comparar um OC a outro, independentemente do contexto, do país ou do ano.

Foram preparadas 27 perguntas, focadas principalmente nos conteúdos básicos que um OC deveria incluir. Visto que a informação sobre a despesa é, em geral, a mais extensa nos orçamentos nacionais e locais, e que esta informação é também a mais relevante para o público em geral, a metodologia concentrou-se neste tipo de informação, embora também abrangesse conteúdos sobre a dívida, a receita, o processo orçamental e outras informações pertinentes. Em matéria do formato do OC, a metodologia visa analisar se o documento foi redigido em linguagem não técnica, se o governo desenvolveu um processo de consulta pública com potenciais utentes e se o OC foi preparado com formatos diferentes consoante os diferentes segmentos da população. A Tabela A1 indica os seis componentes analisados, o conteúdo analisado em cada um e as perguntas em cada categoria.

## Recolha de dados para a primeira etapa

Os OC produzidos pelos seguintes países desde 2010 foram analisados e analisados:

Botswana	Nigéria
Gana	Ruanda
Quénia	África do Sul
Libéria	Tanzânia
Namíbia	Uganda

Para localizar esses documentos, e pressupondo que todos os documentos eram públicos e fáceis de encontrar, primeiro foram consultados os sites dos ministérios das finanças de cada um dos referidos países. Como parte da nossa metodologia, também realizámos outra pesquisa aberta para encontrar esses documentos no Google e, por último, completámos a nossa amostra com os OC que não conseguimos localizar na Internet, mas que estavam disponíveis no “Budget Enquirer” da CABRI (lançado em 2016)

Tabela A1: Componentes e conteúdos analisados

País		
Nome do documento		
Ano de publicação		
CONTEÚDO DO OC	Sim	Não
<i>Primeiro componente: Introdução e conceitos básicos</i>		
1. O OC contém uma introdução expondo os seus objectivos e propósitos principais?		
2. A introdução explica o que é um orçamento?		
3. A introdução, ou qualquer outra secção do OC, explica o processo orçamental e seus actores?		
4. A introdução, ou qualquer outra secção do OC, inclui informações sobre as premissas macroeconómicas aplicadas na produção do orçamento?		
5. A introdução, ou qualquer outra secção do OC, explica o quadro legal do processo orçamental?		
<i>Segundo componente: Receita</i>		
6. O OC inclui uma definição de receita?		
7. O OC indica as principais fontes de receita?		
8. O OC inclui uma explicação da importância de identificar as principais fontes de receita?		
<i>Terceiro componente: Despesa</i>		
9. O OC explica o que é despesa?		
10. O OC revela os principais valores da despesa por classificação administrativa?		
11. O OC contém uma indicação dos principais valores de despesa por classificação funcional?		
12. O OC revela os valores da despesa principal por classificação económica?		
13. O OC contém uma explicação de cada tipo de classificação de despesas?		
14. O OC indica a proporção do orçamento dotada aos sectores mais importantes (p. ex., saúde, educação, infra-estruturas)?		
15. O OC inclui comparações (p. ex., em relação ao ano anterior ou ao total do PIB)?		
<i>Quarto componente: Dívida</i>		
16. O OC inclui informação sobre a dívida?		
17. O OC explica o destino que se pretende dar à dívida?		
<i>Quinto componente: Outra informação relevante</i>		
18. O OC contém informação sobre as prioridades da política orçamental?		
19. O OC contém informação sobre as dotações aos níveis subnacional?		
20. O OC remete o leitor a um sítio web ou outra fonte de consulta onde obter mais informação sobre o orçamento?		
<i>Sexto componente: Formato do OC</i>		
21. O OC está escrito em linguagem simples, com terminologia não técnica?		
22. O OC inclui figuras, gráficos e uma breve definição de cada conceito?		
23. O OC está organizado de forma orgânica, de modo que o leitor possa seguir o conteúdo sem problemas?		
24. O comprimento do OC é superior a 25 páginas?		
25. O leitor pode encontrar facilmente o OC no sítio do Ministério das Finanças?		
26. O OC indica se que houve uma consulta pública em relação à sua publicação ou elaboração?		
27. O OC possui diferentes formatos para diferentes segmentos da população (p. ex., tradução para outras línguas, uma versão para crianças, mulheres ou pessoas com deficiência)?		

na ferramenta “Orçamentos em África”. Um total de 39 documentos foram analisados, com a distribuição indicada na Tabela A2.

Tabela A2: OC analisados por país e por ano

COUNTRY	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Botswana						X	X	2
Gana						X	X	2
Quênia			X	X	X	X	X	5
Libéria			X	X		X	X	4
Namíbia		X	X		X	X	X	5
Nigéria			X	X	X			3
Ruanda	X	X		X		X		4
África do Sul	X	X	X		X	X	X	6
Tanzânia		X	X	X	X	X	X	6
Uganda					X		X	2
TOTAL	2	4	6	5	6	8	8	39

É importante notar que o exercício de alguns países começa durante o ano administrativo (por exemplo, em Junho ou Setembro), pelo que esses países ainda não produziram os seus OC para 2017. Para evitar possíveis viés, a análise não incluiu OC para 2017.

### Tratamento e análise dos resultados

Durante a primeira etapa, foi desenvolvida uma base de dados para o tratamento e análise os resultados da análise, contendo todos os resultados do OC para cada país e ano. Esta base de dados permite a sistematização dos resultados da análise e fornece uma ferramenta para realizar uma análise comparativa (por categoria, por país, por ano e por pergunta). Para mostrar os resultados, decidimos usar percentagens para identificar as frequências com mais facilidade. Com base na metodologia, o maior número de itens que um OC pode ter é de 27; assim, 0 por cento significa que o documento não inclui nenhum dos itens, enquanto 100 por cento significa que inclui todos os 27.

### Segunda etapa: estudos de caso

A segunda etapa deste estudo centrou-se na experiência específica de três países africanos – a Nigéria, a África do Sul e a Tanzânia – em relação à produção de um OC. Com base na literatura internacional sobre a formulação, publicação e disseminação de OC, desenvolvemos uma metodologia muito simples para a consecução de estudos de caso com o intuito de reunir (por meio de entrevistas) e documentar os processos e

as principais decisões que esses países africanos enfrentaram. Essas entrevistas foram baseadas num questionário semi-estruturado que nos permitiu obter a informação básica necessária para os estudos de caso, e também permitiu aos entrevistados fornecer informações adicionais sobre as suas experiências. O questionário utilizado durante as entrevistas segue abaixo.

Esta metodologia destinava-se a compreender em que medida os governos realizavam uma ou mais das seguintes actividades:<sup>9</sup>

1. Desenvolver uma estratégia para produzir o OC.
2. Realizar consultas com potenciais utentes.
3. O processo de produção do OC.
4. O processo de divulgação do OC.
5. Avaliar o processo e a definição dos planos para o OC do ano seguinte.

Os estudos de caso documentaram o processo e as principais decisões dos governos durante a produção, publicação e divulgação dos seus OC para entender melhor como os governos africanos poderiam começar a produzir ou melhorar os seus próprios OC. Os estudos de caso centraram-se no processo e não no conteúdo desses documentos. O conteúdo, o design e as principais características desses OC já haviam sido analisados na primeira etapa.

### Recolha de dados para a segunda etapa

Entrevistámos um total de seis funcionários nos ministérios das finanças nos três países seleccionados. Todas as entrevistas foram confidenciais para garantir a objectividade e criar um ambiente de confiança entre nós e os entrevistados.

### Limitações da metodologia

A análise realizada durante a primeira etapa teve como principal fonte todos os OC que estavam disponíveis na Internet entre Março e Abril de 2017. Visto os OC ser um documento que os governos publicam todos os anos e porque os sites oficiais dos ministérios são constantemente actualizados, é possível que alguns documentos tenham sido produzidos, mas já não estavam disponíveis. Em virtude disto, durante a análise foram usados também os documentos disponíveis no “Budget Enquirer” da CABRI na ferramenta “Budgets in Africa”, embora seja possível que não tenhamos encontrado alguns dos OC na Internet para inclusão nesta análise.

A segunda etapa da análise explora os aspectos específicos do processo de produção de um OC em três países africanos, com base em entrevistas com técnicos do orçamento. Estas entrevistas forneçam muitas informações interessantes e ricas sobre o processo e as ilações colhidas durante a produção dos OC.

<sup>9</sup> International Budget Partnership, The power of making it simple: A government guide to developing citizens budgets, 2012. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>

## Questionário semi-estruturado para técnicos (estudos de caso)

### **Introdução e parágrafos preliminares**

- *Introdução*
- *Objectivo da colaboração com a CABRI e propósito da entrevista*
- *Consentimento e confidencialidade*

### **Informações sobre o entrevistado**

1. Nome e função?
2. Há quanto tempo trabalha no Ministério das Finanças (ou outro)?

### **Informações gerais do OC no país**

3. Qual foi (é) sua participação específica no processo (produção, publicação e disseminação)?
4. Desde quando é que o país produz um OC?
5. Tanto quanto saiba, quais foram as principais motivações que levaram o governo a produzir um OC?
6. Quais foram os principais objectivos do OC (p. ex.: comunicar informações orçamentais, promover a participação pública, cumprir os padrões internacionais)?

### **Processo de produção do OC**

7. Quais actores (ministérios, partes interessadas, departamentos) participaram do processo de produção?
8. Pode dizer-me mais algo sobre o processo? Quem definiu o conteúdo? Quem foi responsável por produzir o documento?
9. Houve uma discussão ou sessão de planeamento sobre o formato do OC (por exemplo, seu design, tradução em diferentes idiomas, uso de redes sociais e outras TIC)?
10. O governo promoveu um processo de consulta com actores externos (ou seja, exteriores à função pública)? Quem foi responsável por esta consulta? Quais foram os principais resultados?

### **Processo de publicação do OC**

11. Quais actores (ministérios, partes interessadas, departamentos) participaram do processo de publicação do OC?
12. Pode dizer-me mais algo sobre o processo? Como foi o OC apresentado depois de produzido? Quem definiu as modalidades de publicação do OC? Quem foi responsável por apresentar o documento?
13. O governo promoveu um evento público com o objectivo específico de apresentar o OC (por exemplo, conferência de imprensa, comunicado de imprensa, apresentação pública)? Quem foi responsável por este evento? Quais foram os principais resultados?

### **Processo de divulgação do OC**

14. Como foi o OC disseminado?
15. Quais actores (ministérios, partes interessadas, departamentos) participaram do processo de disseminação do OC?
16. Pode dizer-me mais algo sobre o processo? Quem definiu as modalidades de divulgação do OC? Quem foi responsável por divulgar o documento?
17. O governo elaborou um plano para definir as necessidades de disseminação do OC?
18. Quais têm sido os resultados da disseminação do OC, até à data?

### **Considerações finais**

19. Quais foram os principais desafios na produção do OC?
20. Quais foram as lições mais importantes colhidas da produção do OC?
21. Para a produção do OC para o ano seguinte, houve um processo de avaliação para melhorar o OC?
22. Quais seriam as suas recomendações para os governos que pretendem produzir um OC?







CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

**CABRI Secretariat**

Cnr John Vorster & Nellmapius Drive  
Centurion  
0062  
South Africa

Tel: +27 (0)12 492 0022  
[www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)